

BIBLIOGRAFIA

1. ALONSO, R. "Programación de cultivos en situaciones de riesgo y de incertidumbre en Castilla la Vieja". Revista de Estudios Agrosociales, n.º 99.
2. ALONSO, R. "Periodo óptimo de entrega de remolacha azucarera en fábrica." Revista de Estudios Agrosociales, n.º 101. Madrid 1978.
3. ALONSO, R. "Política óptima de compra y almacenamiento de cebada para empresas ganaderas españolas". Revista ASPA. 1977.
4. BALLESTERO, E. "Principios de Economía de la Empresa". Alianza Editorial Textos. 4.ª Edición. 1978.
5. CABALLER, V. "Optimización temporal para las fechas de recolección y siembra de la patata temprana en la comarca de L'Horta (Valencia)". Revista ASPA, n.º 127. Madrid 1975.
6. CABALLER, V. "Optimización temporal de la fecha de recolección de agríos en el Levante español". Revista de Estudios Agrosociales, número 98. Madrid 1977.
7. CABALLER, V. "Relación de sustitución entre fechas de recolección y siembra (una aplicación al cultivo de la patata temprana en el país valenciano)". Revista Estudios Agrosociales, en prensa.
8. CORDONNIER, P.; CARLES, R. y MARSAL, P. "Economía de la Empresa Agraria". Editorial Mundi-Prensa. 1973.
9. ROMERO, C. "Una aplicación del modelo de Markowitz a la selección de planes óptimos de variedades de manzanos en la provincia de Lérida". Revista de Estudios Agrosociales, n.º 97.

EMILIO P. DIEZ DE CASTRO

Universidad Hispalense

Presupuesto Base Cero: Un nuevo instrumento de planificación

I. ¿QUE ES EL PRESUPUESTO BASE CERO?

El Presupuesto Base Cero (P.B.C.) es propiamente lo que indica su nombre: un presupuesto, en el sentido que se le acostumbra a dar a este término económico (1). El calificativo "Base Cero" se ha añadido porque cada vez que se ha de confeccionar se ha de partir de cero, es decir, hay que plantearse desde el comienzo y realizar todo el proceso como si no se hubiera hecho otro presupuesto anteriormente.

Nos encontramos, por tanto, ante un presupuesto que ha de reevaluar como nuevos (con base en cero) cada año, o cada dos años según sea el plazo de periodificación, los programas y gastos de la organización.

La presentación de los presupuestos base cero va a veces acompañada de otros calificativos complementarios, de unas frases que apostillan y tratan de dar fuerza o bien de despertar el interés por la técnica: "para la reducción de gastos"; "para el despilfarro cero"; "para evaluar gastos" y en realidad todo esto es posible si se enmarca el método en su contexto.

El presupuesto no es un elemento aislado y con vida propia e independiente. Los presupuestos son parte del mecanismo intelectual de la buena administración o de la correcta gestión de unos recursos que son escasos pero que, sobre todo, es necesario que produzcan una utilidad. Desde un punto de vista general los recursos personales, materiales, intelectuales, de inversión, de consumo, etc., siempre son escasos pero cuando bajamos a un nivel más práctico muchas de las escaseces y de las limitaciones desaparecen cuando es posible utilizar los recursos con mayor eficiencia y lo que se produce es querido, deseado y valorado suficientemente por quien recibe el bien o el servicio.

(1) MARTNER señala que "cuando la acción está planificada debe presupuestarse, es decir, medir los recursos humanos, materiales y equipos necesarios. La formulación del presupuesto es el acto de medir los costos de los medios para ejecutar una acción planificada". MARTNER, G.: "Planificación y presupuesto por programas"; Siglo XXI, México, 1967, pág. 62.

Evidentemente una de las formas de aumentar la eficiencia es eliminando lo superfluo, seleccionando los gastos, limando o limitando las inversiones no productivas o con menor rendimiento y para ello el PBC es un instrumento adecuado. Pero calificativos como superfluo, gastos excesivos, reparto de fondos limitados, no definen en sí mismos a los gastos. El que España tenga una representación diplomática en un país puede ser un derroche de recursos o una magnífica inversión, dependerá del comercio actual o potencial entre los dos países, de la importancia política del otro país y de otras circunstancias. De ahí el que la mejor forma de calificar un gasto sea pensar, más que en el gasto en sí, en el producto que genera, el servicio que presta, y, por supuesto, en la apreciación o el valor que la comunidad da a ese bien o servicio.

Los primeros presupuestos que se idearon buscaban controlar los gastos de los poderes públicos evitando también la apropiación indebida de dichos recursos por los organismos o personas con mayor poder (2). Eran la materialización de un deseo de la comunidad para que sus bienes se gastaran de una forma prefijada y que tanto el contribuyente que gastaba como el funcionario o el político que gastaba supieran de antemano cual era el límite y en qué capítulos se repartían los recursos escasos. Se creaba de hecho la limitación de fondos a los poderes públicos porque se consideraba que aquello que la comunidad recibía a cambio no debía valer más (3). En estas circunstancias cuando el Estado fue ofreciendo más servicios, reclamó también más recursos. Todo dentro de una lógica económica que sería correcta si no fuera porque con el aumento de la actividad estatal, el perfeccionamiento y variedad de los impuestos y, sobre todo, la complejidad de las relaciones económicas convirtieron en inviable la posibilidad real de que el contribuyente o sus representantes pudieran juzgar de una forma global el destino y sobre todo el por qué de las detracciones en su pecunio a favor de la Hacienda Pública.

De esta forma nos encontramos poco a poco con una generalizada tendencia de los ciudadanos a reaccionar negativamente ante el gasto público cuando se plantea de forma indiscriminada, cuando se sabe cómo se distribuye pero no se conoce para qué y, sin embargo, como contrapartida un acuciamiento a los poderes públicos para que atiendan tales o cuales necesidades concretas.

Pues bien, una de las respuestas, no la única, que se pueden dar el problema esbozado anteriormente pasa por la implantación del PBC. El

(2) "El presupuesto en su concepción original, clásica, fue una herramienta de control para evitar el despilfarro y el mal uso de los fondos públicos obtenidos del bolsillo del pueblo a través de los impuestos. Todavía en este siglo se tenía, se tiene, en muchos países, la idea de que el objetivo del presupuesto público es sólo vigilar y controlar los ingresos a través del gasto". LARIS CASILLAS, F.J.: "Estrategias para la planeación y el control empresarial"; Trillas, Méjico, 1978, pág. 112. En España el primer ordenamiento del presupuesto se establece en la Constitución otorgada por las Cortes de Cádiz en 1812 y, en palabras del profesor NAHARRO, surge "como un valladar frente a la arbitrariedad gubernamental, paralelo a todo el sistema de frenos característico del Estado representativo". Referencia recogida de ALBIÑANA, Cesar: "La evolución histórica del presupuesto español"; Hacienda Pública Española, núm. 11, pág. 33.

(3) Se pensaba que "El gasto público es un 'mal necesario' y que como tal, debe contenerse para que, siendo como es un mal, sea al menos un mal menor". FUENTES QUINTANA, E.: "P.P.B.S.: Una introducción" en "Política y Economía del Gasto Público", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1971, Pág. 24.

PBC permite conocer cual es el producto real de cada gasto, qué se puede esperar de cada peseta invertida o gastada y, sobre todo, el volumen de recursos que el Estado, u otras corporaciones públicas, ha empleado para conseguir ofrecer un servicio determinado. Si el Estado ofrece, por ejemplo, asistencia sanitaria, mediante el sistema PBC cada ciudadano sabrá, previamente a la aprobación de los presupuestos, si una cama de hospital en Guadalajara le va a costar al Estado 2.000 pesetas al día y otra en Jaén 20.000. La enorme ventaja es que esta constatación sería a priori, es decir, antes de hacer el gasto, y no a posteriori como sucede, cuando mucho, en la actualidad y que sólo serviría para averiguar que efectivamente en el primer caso se están aprovechando bien los recursos y en el segundo no, pero ya con la imposibilidad de modificar lo pasado.

El Presupuesto Base Cero se basa en la asignación de recursos a unos objetivos concretos para pasar posteriormente a clasificar dichos objetivos en un orden descendente que es crucial puesto que cuando se agotan los recursos, el resto de los objetivos desaparecen del presupuesto siendo tratados como algo no suficientemente deseable y a eliminar.

El presupuesto no es más que un eslabón, fundamental e insoslayable pero solamente una pieza de la cadena, del proceso de planificación (4) y el PBC por ser un presupuesto se ve incluido como uno de los elementos de dicho proceso. Fuera de lo que es en sí el PBC quedan la formulación de los fines de los organismos públicos y las estrategias básicas de los estados. Fuera del PBC se encuentran también una buena parte de las estrategias operativas que van a conseguir materializar los fines básicos de la sociedad. Dentro de estas estrategias operativas se establecen los fines concretos que después van a ser controlados y que van a permitir enlazar la ficción de la planificación, la consecución de unas metas, el logro de unos ideales, con la realidad física de la realización material de los planes a través de la organización. Pero, sin embargo, la materialización de los objetivos, el establecimiento de los instrumentos adecuados para alcanzarlos, el estudio de las diversas formas o alternativas en que se pueden llevar a efecto los objetivos, es la materia fundamental de trabajo del PBC.

El PBC no es una panacea universal puesto que su campo es reducido. Puede conseguir una limitación del despilfarro y una disminución de los gastos necesarios para alcanzar unos objetivos. Pero no analiza ni es capaz de estudiar, porque no ha sido creado para eso, si los objetivos son coherentes entre sí o las estrategias operativas son las más adecuadas para conseguir alcanzar los fines de la Sociedad. Si, por ejemplo, todo el presupuesto de defensa se dedicara a atender las necesidades del ejército de tierra y aplicáramos el PBC, con seguridad conseguiríamos limitar, reducir y aprovechar al máximo los fondos

(4) "Presupuestar es la aplicación de la contabilidad por partida doble a la planificación. Implica la consideración de las dos partes de un libro de contabilidad: lo que se va a hacer y lo que va a costar. No es por coincidencia que pensemos que la planificación de un viaje viene antes que su presupuesto. Hay presunciones de que antes que entremos en el proceso de presupuestar debemos tener algún objetivo y un programa en mente". MOSHER, F.C.: "Program Budgeting: Theory and Practice"; New York, 1954, pág. 48. Referencia tomada de MARTNER, op. cit.

presupuestados, pero para el conjunto del país podría considerarse como un enorme despilfarro puesto que con seguridad la nación se encontraría mucho peor defendida que si se hubiera asignado parte del presupuesto a cada uno de los ejércitos de tierra, mar y aire.

II. LOS ESQUEMAS BASICOS.

Se ha afirmado que dentro del marco en el que se desenvuelve el PBC, éste se puede considerar una técnica útil. Para juzgar esta aseveración es conveniente analizar el método en sí y la forma en que se relacionan sus partes.

Todo el Presupuesto Base Cero se desarrolla en función de un elemento: el paquete de decisión (5) y el éxito o fracaso del método se encuentra en una correcta formulación de dicho paquete.

Un paquete de decisión no es más que un documento en el que se especifica el objetivo a conseguir (uno solo) y los medios que se desean poner en juego para alcanzarlo. Esto implica que debe hacerse un paquete de decisión para cada objetivo concreto, es decir por cada objetivo al que se le haya especificado un nivel, tiempo y lugar. Si por ejemplo, el nivel cambia (en vez de ofrecer un 10% más de servicio de seguridad en las playas se pasa a ofrecer un 5%) inmediatamente estamos pensando y hablando de otra meta, aunque se refiera a la misma materia, y se requeriría un paquete de decisión nuevo que recogiera el "nuevo objetivo".

La importancia de definir el objetivo pasa a ser crucial y la necesidad de concretar al máximo lo que se desea, se convierte en una condición sine qua non, limitativa y restrictiva de todo el proceso. Además, la fijación del objetivo debe realizarse, en primer lugar, de una forma tal que permita su comparación con otros objetivos, pues más adelante todos ellos han de ser clasificados y puestos en orden según su interés; y, en segundo lugar, de forma que pueda evaluarse. Los objetivos formulados con alto nivel de abstracción no tienen cabida en el PBC

Sobre esta base, la del objetivo concreto y correctamente formulado, se confecciona el paquete de decisión que consta como mínimo de los siguientes elementos:

a) El objetivo a conseguir por medio del paquete.

b) La explicación de por qué ese objetivo, explicación que puede ser enfocada bien desde un punto de vista positivo que analice las causas por las que se ha elegido dicho objetivo en relación con las metas generales, o bien, desde una perspectiva inversa, estudiando los problemas que acarrearía a la organización el no perseguir el objetivo propuesto.

(5) PYHRR le da el nombre de "paquetes de decisión" pero no es una expresión aceptada comúnmente pues, por ejemplo, PALOM utiliza en su lugar la de "bloques de decisión" y CASTAÑEDA la de "propuesta unitaria de decisión". Vid: PYHRR, Peter A.: "Presupuesto Base Cero"; Limusa, Méjico, 1977. PALOM, F.J.: "El presupuesto base cero"; A.P.D., Madrid, 1978. CASTAÑEDA, P.: "Nuevas técnicas de dirección: El presupuesto con base cero para la reducción de gastos"; Económicas y Empresariales, núm. 8.

c) Los recursos que se piensan utilizar y un detalle de ingresos y gastos.

d) Una referencia a las otras posibilidades, que con seguridad existen, para atender el fin propuesto.

Se da la circunstancia de que el empleo de una alternativa u otra, es decir, de unos recursos u otros, provoca también la formulación de un paquete de decisión distinto. Esta situación que lleva a la necesidad de formular un número bastante grande de paquetes de decisión para lo que un profano puede considerar como pequeñas variaciones sobre un mismo elemento, se encuentra desde bastante tiempo atrás perfectamente estudiada por los especialistas en Política Económica. El empleo de un medio u otro tiene una incidencia sobre el propio objetivo hasta el punto que lo hace distinto (6). Todos somos conscientes que un objetivo basado en la mejora de las condiciones sanitarias será diferente en su significado, no en cuanto a su expresión formal, si como instrumento se usa fundamentalmente la medicina preventiva o por el contrario se basa en una mayor atención hospitalaria. Utilizar uno u otro medio puede conducir al mismo objetivo pero de forma bien distinta y con implicaciones sociales también diferentes.

En estas circunstancias, es posible que nos encontremos con un buen número de paquetes de decisión distintos pero próximos entre sí por los objetivos que persiguen y por las variaciones en sus medios. De ahí que sea necesario efectuar un planteamiento que de alguna forma limite, una o refunda la cantidad de posibles paquetes de decisión.

Para esta tarea el Presupuesto Base Cero hace una distinción entre las variaciones de los medios cuando se puede considerar que el objetivo es prácticamente el mismo y aquellos otros casos en que la intensidad en el uso de los instrumentos lleva a niveles de cumplimiento de los objetivos también diferentes, ya sean considerados dichos niveles cuantitativa o cualitativamente.

En el primer caso lo que se plantea realmente es una serie de alternativas para las que no es preciso realizar un paquete de decisión distinto puesto que pueden analizarse y compararse previamente. Si se trata de una inversión mediante el análisis de inversión, si de la fabricación de un producto o la prestación de un servicio se pueden estudiar perfectamente los costos de las distintas alternativas lo cual permitirá tomar una decisión. El gran problema radica en percibir cuando la consecución del objetivo puede considerarse idéntica, exceptuando obviamente los medios empleados. Difícilmente podría considerarse un mismo objetivo, por ejemplo, el construir una central nuclear o una presa en un sitio u otro aunque la potencia instalada para generar energía eléctrica fuera la misma (7). No obstante, si este problema es

(6) Sobre las relaciones entre fines y medios existen una extensa literatura económica de la que recomendamos, por dar una visión de conjunto además de enfocar y tratar el problema, el artículo de J. JANE SOLA: "Por una estructura operativa de la Política Económica"; Revista Española de Economía, vol. 1, 1974.

(7) "Nunca existe una situación como tal, sino solamente una situación en relación con algo más. En el caso de un problema de política económica este 'algo más' es el objetivo. Dé aquí se sigue que la situación y el objetivo no pueden tratarse independientemente una de otro". JOHR, W.A. y SINGER, H.W.: "El papel del economista como asesor oficial"; F.C.E., Méjico, 1974, pág. 51.

resuelto, el paquete de decisión vendrá dado por el objetivo y los medios más eficientes o de menor costo, lo cual nos permitiría el olvidar las otras alternativas a la hora de confeccionar los paquetes de decisión, bastándonos con una mención, en el paquete formulado, a las alternativas rechazadas y los argumentos o estudios realizados al efecto.

En el segundo caso el método actúa de una forma bien distinta. Cuando el empleo de los instrumentos nos lleva a distintos niveles de objetivos no es posible eliminar la confección de un paquete de decisión por cada alternativa. La originalidad del PBC en este caso consiste en haber sabido fragmentar el grado de consecución del objetivo en función de los medios empleados, ligando los paquetes de decisión al igual que se hace con las piezas de un mecano que utilizando, v. g., veinte piezas podemos hacer una construcción pequeña pero que si de ahí pasamos a treinta piezas la citada construcción ya será mayor y así sucesivamente. No se trata, por tanto, de crear un paquete de decisión para cada nivel de objetivo, lo que nos llevaría al establecimiento de paquetes para el 16%, el 15%, el 14%, etc., de un objetivo determinado. El método fracciona el objetivo siendo su parte básica el "nivel mínimo" que justificaría el establecimiento de un paquete para, a continuación, ligar este "nivel mínimo" con otros paquetes que complementen el objetivo hasta llevarlo a niveles superiores.

El PBC parte de la idea de que todo objetivo puede por lo general dividirse en partes hasta un mínimo, bajando el cual perdería su razón de ser. Las fracciones por encima del mínimo están ligadas al "objetivo de esfuerzo mínimo" pero han de constituir paquetes de decisión separados. El motivo de la separación se encuentra ligado al proceso de selección y clasificación de los paquetes que se realiza posteriormente. Si los paquetes están separados aquellos con objetivos de nivel de esfuerzo mínimo se clasificarán siempre en primer lugar y eso asegurará que a la hora de repartir los recursos se afirme la realización de unas actividades mínimas que de otra forma, clasificando los objetivos a sus niveles deseados, podrían quedar sin asignación alguna. Se trata fundamentalmente de que no queden servicios totalmente desatendidos cuando otros lo son con holgura. El método selecciona primero lo elemental para pasar más adelante a clasificar lo complementario.

A nuestro paquete de decisión hemos de añadirle, debido a este sistema, una nota más que señale los otros niveles de esfuerzo, los paquetes con los que está ligado en este sentido.

La forma de realizar esta operación consiste en ordenar los paquetes complementarios de manera que el correspondiente al nivel de esfuerzo mínimo lleve el número uno, el que represente un aumento del esfuerzo el número dos, y así sucesivamente. Si el objetivo se encuentra fragmentado en tres niveles de esfuerzo, en cada paquete deberá colocarse una referencia que para el primero será: 1 de 3; para el segundo: 2 de 3; y, para el tercero: 3 de 3. Con lo cual es posible identificar las relaciones y los niveles de esfuerzo sin dificultad facilitándose en gran medida los esfuerzos de clasificación posteriores.

Un ejemplo puede terminar de aclarar los conceptos anteriores. Supongamos que en un programa gubernamental con el fin de aumen-

tar la base cultural del país se decide ampliar el número de bibliotecas. El objetivo se concreta de la siguiente forma: Instalar una biblioteca pública en todas las poblaciones con más de 1.000 habitantes.

Este objetivo podría llevarse a cabo de distintas formas que a nuestros efectos vamos a concretar únicamente en dos. La primera mediante la construcción de los edificios e instalaciones, invirtiendo todos los fondos en este capítulo y dejando las aportaciones bibliográficas a los Ayuntamientos o posibles donaciones.

La segunda sería hacer un reparto de la inversión entre edificios e instalaciones y aportación de libros y otro material de lectura. Naturalmente cabrían otras alternativas que graduarán las posturas expuestas y que por no hacer prolijo el ejemplo no nos paramos a considerar.

Las dos alternativas alcanzan el objetivo propuesto. Utilizando uno u otro de los instrumentos es posible llegar a "instalar una biblioteca pública en todas las poblaciones con más de mil habitantes". Ahora bien, de entre las dos habrá que escoger una pues no vamos a confeccionar un paquete de decisión para cada una de ellas.

Si rechazamos la primera alternativa porque se estime que los ayuntamientos de los pueblos carecen de fondos para destinarlos a la adquisición de libros y la vía de las donaciones es lenta y corta en sus posibilidades, nos quedaría como alternativa de trabajo la segunda. La primera es, por tanto, una alternativa que podría llevar a los pueblos las bibliotecas como elemento físico, el lugar donde se puede leer, pero no las posibilidades de utilización por parte de la comunidad. Habría muchas probabilidades de que en lugar de fomentar realmente la difusión de la cultura se consiguiera sólo una apariencia que no se correspondiera con la realidad de las bibliotecas vacías por la escasez de libros.

Ya tenemos algunos de los elementos fundamentales del paquete de decisión, será necesario entonces dar el paso siguiente y terminar los distintos niveles de esfuerzo.

De entrada claramente se puede apreciar que el objetivo puede conseguirse igualmente con más espacio o menos espacio. Con instalaciones que permitan acoger a un gran número de lectores o bien con otras en las que el número de lectores que tengan cabida en ellas sea muy pequeño. Otro tanto ocurre con los fondos bibliográficos. La inversión en los mismos puede ser muy importante o bien relativamente reducida. En todos los casos mencionados y cualquiera que sea la combinación resultante entre instalaciones y libros de lectura el objetivo podría considerarse alcanzado pero naturalmente cualquier observador sería consciente de que la forma de lograr el objetivo califica a éste de distinta manera. Se pueden crear grandes bibliotecas o bibliotecas mínimas y la diferencia entre una y otra forma de atender los fines perseguidos los califican en la práctica con distinta fuerza. Es por ello por lo que se precisa determinar claramente cuales son los diferentes niveles de esfuerzo que supongamos después de realizar concienzudos estudios, se considera que son los siguientes:

1. — Se piensa que como mínimo será necesario construir bibliotecas con 200 m.² de superficie para cada mil habitantes, siendo los fondos bibliográficos indispensables por biblioteca de cuatro mil volúmenes.

2. — Adquisición de una superficie de solares anejos igual a la mínima señalada en el apartado anterior con objeto de poder realizar ampliaciones en el futuro.

3. — Adquisición de seis mil volúmenes más por biblioteca para llegar a la cifra de 10.000 que se considera la correcta y necesaria para atender los fines propuestos.

4. — Construcción de aparcamientos y zona verde en las proximidades de las bibliotecas permitiendo el fácil acceso por parte de los ciudadanos.

Cuatro niveles graduados desde lo mínimo indispensable hasta lo que se considera correcto y suficiente. La gran ventaja que va a aportar la división de los paquetes es que el objetivo de dotación de bibliotecas casi con seguridad se va a conseguir aunque sólo sea a niveles mínimos y quizás sea posible incluir algún nivel más a la hora de repartir los fondos entre los paquetes clasificados.

De esta forma el paquete de decisión sería un documento que recogería, al menos, la información y propósitos siguientes:

<i>Paquete de decisión: 1 de 4</i>
OBJETIVO: Instalar una biblioteca pública en todas las poblaciones con más de mil habitantes.
<p>FUNCION DEL OBJETIVO Y CONSECUENCIAS DE SU NO APROBACION.</p> <p>Aumentar la base cultural del país prestando especial atención a los ciudadanos de las poblaciones que se encuentran en circunstancias más desfavorables por carencia de medios suficientes.</p> <p>En el caso de que el paquete no fuese aprobado se seguiría manteniendo una situación de injusta desigualdad entre las comunidades con mayores medios y aquellas otras con recursos reducidos. Esto podría llevar, a medio plazo, a desequilibrios culturales muy difíciles de superar en el futuro.</p>
<p>RECURSOS, INGRESOS Y GASTOS</p> <p>Construcción de bibliotecas en X pueblos con una superficie de 200 m.² por cada mil habitantes y adquisición de unos fondos bibliográficos consistentes en cuatro mil volúmenes por biblioteca.</p>

Ingresos	Pesetas	Recursos necesarios	Pesetas
Consignaciones presupuestarias Cesión de terrenos Donaciones Subvenciones municipales		Solares Construcciones Instalaciones Libros Otro material	
OTRAS ALTERNATIVAS RECHAZADAS			
<p>Dedicar todos los recursos disponibles a la construcción de edificios e instalaciones, dejando las aportaciones bibliográficas en manos de los ayuntamientos y de donaciones particulares.</p> <p>Rechazada por considerar que las inversiones de los ayuntamientos en este capítulo serían escasas y a largo plazo y otro tanto sucedería con las donaciones.</p>			
PAQUETES CON DIFERENTES NIVELES DE ESFUERZO			
<p>2 de 4. Adquisición de solares contiguos a los construidos para ampliaciones posteriores con un costo de XX pesetas.</p> <p>3 de 4. Compra de seis mil volúmenes por biblioteca.</p> <p>4 de 4. Construcción de aparcamientos y zona verde en las inmediaciones de las bibliotecas.</p>			

Cada paquete de decisión queda plasmado en un documento con una estructura similar a la desarrollada por nosotros más arriba. La información que proporcionan estos documentos va a permitir evaluarlos y compararlos con otros. Por ello, al menos deben suministrar un mínimo de datos, desarrollados en epígrafes, tal como hemos hecho nosotros. Ahora bien, dicha información no puede considerarse rígida. Se trata de un nivel mínimo que en muchos casos convendrá ampliar de acuerdo con el problema en cuestión y la naturaleza del departamento que realice el PBC. Estos conceptos particulares de la organización que los lleva a efecto son en muchos casos los siguientes: El nombre de la persona que los realiza; El departamento a que pertenece; El nombre del responsable del departamento; La comparación de cifras de ingresos y gastos con las de otros años, siempre que esto sea posible por tratarse de objetivos que se han tenido como tales en años anteriores; y, en general, toda la información complementaria que sea pertinente.

Nunca se debe olvidar que el paquete de decisión es un documento que debe resumir brevemente todos los complejos y detallados estudios que se han debido realizar sobre los distintos puntos. Así, el paquete "2 de 4" de nuestro ejemplo habrá necesitado previamente el estudio de los solares que se deberían adquirir en cada población, su costo, las distintas formas en que podrían efectuarse las inversiones y las transferencias de fondos, su ubicación, etc. Esto nos da idea de que los

estudios que se encuentran detrás pueden ser voluminosos y complejos y, por tanto, de ellos sólo se recogerían la cifras significativas.

Otros datos importantes para el caso y que sería obligado incluir en el paquete de decisión de nuestro ejemplo son: Información sobre los gastos de mantenimiento, conservación y funcionamiento en el futuro de las bibliotecas, así como la proyección de los fondos comprometidos para ejercicios venideros. Es esta una información que no afecta directamente al objetivo del paquete en el presente periodo para el cual se hace el presupuesto pero sin embargo es absolutamente indispensable para permitir tomar decisiones acerca del mismo con plena conciencia.

De todo ello se deduce que a pesar de que los paquetes de decisión deben reunir unas características comunes, es imposible diseñar la estructura del documento de forma única y valedera para todos los casos. De hecho cada autor que toca estos temas e incluso cada empresa que aplica la técnica tiene sus propios modelos de documentos (8).

Una vez llegados a este punto el paso siguiente consiste forzosamente en la clasificación. La puesta en orden de los paquetes colocando en primer lugar a aquellos más importantes y a continuación en orden decreciente los demás. La clasificación no se realiza en función del costo o la inversión necesaria para llevar a cabo cada objetivo, ni tampoco en función a la importancia del departamento que formule sus aspiraciones para el próximo ejercicio. Cuando se asignan prioridades éstas los son de acuerdo con criterios generales que se relacionan con la consecución de los fines de la Sociedad, ya sean formulados implícita o explícitamente, y acerca de los cuales cada objetivo concreto, para el cual se confecciona el paquete de decisión, no representa más que un medio, una forma de concreción parcial de las metas más amplias.

El procedimiento de clasificación presenta así sus tres principales dificultades: ¿En dónde clasificar? ¿Quién debe hacerlo? ¿De acuerdo con qué criterios?

Vamos a responder a la primera cuestión. Inicialmente el primer pensamiento se enfoca hacia la estructura organizacional. De acuerdo con el método cada nivel organizacional al que se asignen la consecución de objetivos, lo cual en la práctica significa que hemos de incluir a todos los niveles de dicha estructura (9), se ve obligado a formular sus paquetes de decisión fragmentados de acuerdo con los distintos niveles de esfuerzo. Ante esto cabría plantearse inicialmente que cada departamento o sección de los niveles jerárquicos más bajos deberían clasificar sus propios paquetes. En estas circunstancias el problema de coordinar

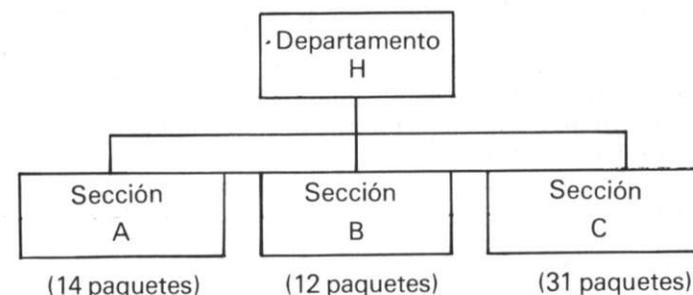
(8) En los trabajos de PALOM, PYHRR y CASTAÑEDA, citados más arriba pueden encontrarse distintos modelos de documentos que vienen a confirmar lo anterior.

(9) "Los paquetes de decisión se formulan al nivel mínimo para poder identificar detalladamente las actividades y alternativas, y para provocar el interés y la participación de los gerentes que están más familiarizados con cada actividad, y que serán responsables de la operación del presupuesto aprobado". PYHRR, P.A.: op. cit., pág. 14.

la acción de cada departamento inferior correspondería al superior que sería quien a la postre efectuará la clasificación final.

Tomemos una estructura organizacional sumamente simplificada con dos estratos tal como aparece en la figura núm. 1.

FIGURA NÚM. 1



Si cada sección clasifica sus paquetes de decisión, el paso siguiente será el que en la jefatura del departamento se barajen adecuadamente las clasificaciones anteriores para hacer otra que tendrá en total 57 paquetes, siempre que en el Departamento H no se hicieran paquetes particulares a desarrollar por la dirección personalmente en lugar de transmitir su realización a las secciones. En este último caso en el Departamento H (con X paquetes propios) se ordenarían definitivamente: $14 + 12 + 31 + X = 57 + X$ paquetes.

Con una organización de dos niveles, la clasificación sería compleja pero realizable sin dificultades. Ahora bien, este ejemplo es imposible de encontrar en la realidad de la Administración. Lo normal es hallar estructuras con amplias ramificaciones y, por supuesto, con mayor número de niveles. En estos casos el número de paquetes puede impedir el examinar con perspectiva y graduar su diferente importancia. El problema se agrava conforme se asciende en la organización hacia los niveles superiores en que se concentran todos los elementos en la cúspide de la pirámide mientras que a la vez se va perdiendo el conocimiento real de muchos fenómenos importantes que permitan otorgar prioridades.

El volumen se convierte así en una dificultad no pequeña. La forma de hacerle frente propuesta por PYHRR, comienza por una consideración acerca de que la clasificación de un número importante de paquetes van a tener que llevarse a cabo, aunque sea a niveles mínimos de esfuerzo, por los estratos jerárquicos inferiores. Los objetivos que podrían adjetivarse como forzosos, que en cualquier caso deberán cumplirse, no acostumbran a cubrir más que una parte del presupuesto, que puede ser el 50%, 60% o 70%. Por ello no debe perderse tiempo reclasificando una serie de paquetes que con seguridad van a ponerse en marcha y además, sumados todos juntos, pueden financiarse perfectamente con las asignaciones normales.

Es importante fijar inicialmente un nivel, que podría ser el 60% del presupuesto del año anterior, para que cada sección clasifique sus paquetes en orden a dejar incluidos los fundamentales dentro de dicho 60%. De esta forma el nivel jerárquico más bajo dejaría ya condicionado dicho 60% del presupuesto. La atención principal de los cargos superiores deberá centrarse entonces en la ordenación de aquellos paquetes complementarios de los niveles de esfuerzo mínimos y de las actividades u objetivos no indispensables, es decir, de aquellos paquetes que se encuentren fuera del 60% presupuestal propuesto. Si la organización presenta varios estratos jerárquico, la cifra del 60% fijada para el estrato más bajo, podría elevarse al 70% en el superior y de ahí pasar al 80% en otro escalón más alto. Con esto, conforme se asciende en la organización se va cerrando la parte del presupuesto comprometido con unos objetivos y a la vez se limita el esfuerzo de clasificación de los niveles superiores a aquellos elementos sobre los que es más difícil establecer prioridades y a los que una visión de conjunto, que con seguridad se tiene en mayor medida en las altas esferas de la organización, puede contribuir a resolver (10).

En cuanto a las cuestiones de quien (11) y con qué criterios realizar la clasificación, es imposible dictar una norma de validez general. Cada organización deberá establecer sus propios sistemas y sus criterios. Algunas veces las decisiones se tomarán directamente por los jefes de cada estamento, en otras ocasiones se hará a través de un comité, puede ocurrir que la participación esté potenciada y se llegue a emplear incluso la votación como sistema de decisión. En general no podemos hablar de un sistema ideal con independencia del examen del caso en concreto, pero si podemos apuntar que aquí y en cualquier sistema que tienda a la planificación es importante el fomento de la participación. El sistema de clasificación será tanto más aconsejable conforme se haya desarrollado en mayor medida mediante esquemas participativos, mientras que hemos de considerarlo menos deseable cuando las decisiones se tomen en base a la autoridad jerárquica, independientemente de la opiniones, recomendaciones e iniciativas de las distintas personas que integran cada estrato organizacional (12).

(10) Existen otros sistemas de clasificación, como el desarrollado por Logan M. CHEEK en su obra: "Zero-Base Budgeting Comes of Age"; AMACOM, New York, 1977.

(11) A la pregunta de ¿Quién elabora el presupuesto? J. ANTON contestaba: "La generalidad de la doctrina y de los sistemas jurídicos positivos atribuyen la competencia de preparar el proyecto de la Ley de Presupuestos al poder ejecutivo. Pero aquí acaba la armonía. Una vez dentro de la Administración, se inicia una fuerte polémica respecto a la determinación concreta del órgano que ha de afrontar esta tarea. Para unos, ha de ser labor del Ministerio de Hacienda, para otros, de un ministerio autónomo (del Presupuesto), aquellos consideran que corresponde al Jefe del Gobierno. Y en la realidad política cabe encontrar toda suerte de ejemplos". ANTON, J.: "Ley del Plan y Ley de Presupuestos"; Hacienda Pública Española, núm. 11, pág. 236.

(12) No se debe olvidar el carácter del Presupuesto Base Cero como instrumento de planificación y por tanto con los mismos condicionantes y vinculaciones. Así pues, si como señala ACKOFF "la utilidad de la planificación no procede del consumo de su producto —los planes— sino de su propia realización. El producto más importante de la planificación es el proceso de su formación. Una planificación eficaz no puede ser hecha para dar vida o para adaptarse a un sistema; debe ser hecha mediante el sistema", otro tanto cabría decir del presupuesto. Vid: ACKOFF, R. L.: "La revolución de los sistemas"; Económicas y Empresariales, núm. 5, pág. 147.

III. EL PBC UN METODO NUEVO.

El PBC es un método de apoyo a la planificación que ha surgido con una fuerza enorme y se ha propagado con rapidez tanto en la administración pública como en el mundo empresarial. El motivo de su extensión no es tanto por las novedades que en si aporta como por la expectación que existe ante los avances en el campo de la planificación para organizaciones (13) que desarrollan algún proceso productivo, ya sea en el campo del sector primario, la industria o los servicios (14).

En la actualidad existe una aceptación generalizada de algunos principios que podrían formularse así: Para limitar la incertidumbre se ha de planificar, para evitar que las decisiones impulsivas a muy corto plazo y sobre la marcha primen sobre las decisiones racionales, sopesadas y con perspectiva de los propósitos generales a medio y largo plazo, no hay más solución que planificar; Si se quiere cambiar la imagen de una administración pública ineficiente, con servicios mal atendidos y unas necesidades de medios materiales que parecen no tener fin, es forzoso recurrir a algún sistema de planificación. Planificar parece ser el remedio de muchos de los males de las organizaciones que no se encuentran satisfechas con los niveles alcanzados y aunque se es consciente de que la planificación no es por si sola una solución, que esta no es más que un proceso intelectual que después hay que llevarlo a la práctica y corregirlo casi constantemente, se piensa sin embargo que la alternativa, no planificar, es un paso hacia atrás y que en general se empeorarán las decisiones tomadas sin seguir este proceso.

Cuando se implantó en el departamento de defensa americano el primer sistema de planificación de organizaciones estructurado suficientemente, el "Presupuesto planificado por programas" (15) conocido normalmente por las siglas de su denominación en idioma inglés P.P.B.S., allá por el año 1961, el sistema fue también acogido con enorme interés y su difusión y repercusión le fueron parejas. El PPBS como sistema de planificación venía a ordenar y estructurar una serie de intentos anteriores en busca de formular la planificación de las organizaciones y que se encontraba carente de un armazón teórico que estuviera integrado en todas sus partes y sirviese de guía en el desarrollo de la planificación (16). El PPBS dió el armazón, definió y separó conceptos,

(13) FRISCHKNECHT define a la organización de la siguiente forma: "La organización de toda institución es, pues, el conjunto de sistemas, modelos y programas diseñados por sus participantes humanos como artificio para mejor lograr fines en un ambiente complejo e inestable". FRISCHKNECHT, F.: "Organización"; El Ateneo, Buenos Aires, 1978, pág. 20.

(14) En cuanto a referencias bibliográficas del PBC en español se pueden encontrar, aparte las señaladas más arriba, las siguientes: TAYLOR, G.M.: "Introducción a los presupuestos con base en cero"; IPADE, Méjico, (PCN-70); y, KIRBY, J.C.: "Planeación y presupuesto con base en cero"; IMEF, 1977.

(15) "Su introducción en 1961 había sido precedida por diez años de trabajos de la Rand Corporation y otros estudio sobre la aplicación posible del análisis de sistemas a los problemas de la Defensa Nacional... En agosto de 1965... el presidente Lyndon B. Johnson ordenó que todas las principales oficinas civiles del Gobierno federal adoptasen el sistema de presupuesto planificado por programas (P.P.B.S.), siguiendo en líneas generales el modelo del Departamento de Defensa". SCHULTZE, Ch. L.: "P.P.B.S." en "Política y Economía del Gasto Público"; I.E.F., Madrid, 1971, págs. 127-8.

(16) En cuanto al sistema de presupuestos por programas, las experiencias realizadas e incluso comentarios sobre su implantación en España son de obligada consulta los números 11 y 19 de la revista Hacienda Pública Española.

estableció el sistema de trabajo y planteó de forma general las ideas acerca de la resolución de los problemas, o mejor dicho desórdenes (17), que pudieran presentarse.

De esta forma nos encontramos con un sistema que busca la consecución de los objetivos en función de unos medios y que lo hace separando y distinguiendo entre planes, programas y presupuestos. El PPBS, aún siendo únicamente la estructuración de unas ideas ya conocidas, puede considerarse un paso decisivo en la planificación de organizaciones pero sin embargo su principal problema, a la hora de su aplicación práctica (18), ha sido el que pocas personas son capaces de poner en marcha aspectos concretos de trabajo con ideas generales. Se precisaba que todo aquel que aplicara el sistema no se limitara a conocerlo únicamente sino que además lo hubiese digerido intelectualmente. De aquí que la aportación de PYHRR la hayamos de considerar doblemente valiosa pues incrustrada en el PPBS aprovechando su concepción general válida, mejora algunos aspectos del mismo consiguiendo soluciones de interés, a la vez que concreta una serie de fórmulas aplicables con carácter universal siguiendo las cuales es posible realizar un Presupuesto en Base Cero con utilización limitada de los márgenes de discrecionalidad.

La expresión de excepticismo que algunos intelectuales hacen ostensible ante el PBC está justificada en cuanto a las bases científicas y lo limitado del método. Científicamente el PBC no es más que una forma de poner en marcha el presupuesto planificado por programas y además, ciñéndose exclusivamente a una parte de él (desde mi punto de vista el P.P.B.S. es más amplio en su concepción general) (19). No obstante, el PBC tiene una virtud esencial: su aplicabilidad. El PBC es un esfuerzo por concretar ideas generales no utilizables inmediatamente y sobre todo es un auténtico descubrimiento como método que permite resolver el problema de asignación de recursos escasos. No todo consiste en establecer distintos programas, alternativas diversas y elegir una, este sistema por sí solo puede no contribuir a mejorar efectivamente la eficiencia.

Si los recursos son escasos puede resultar muy difícil elegir entre la construcción de un tramo de carretera, una mejora en la red sanitaria, o

(17) "Sostengo que los responsables tienen que tratar con desórdenes y no con problemas... Un desorden es un sistema de condiciones externas que genera insatisfacción. Puede ser conceptualizado como un sistema de problemas de la misma forma que un cuerpo puede ser conceptualizado como un sistema de átomos". ACKOFF, R. L.: op. cit., Pág. 143.

(18) En cuanto a documentos que recojan presupuestos por programas se puede consultar entre otros: O.B.A.P.: "Programme-Budget 1972. Perspectives 1973-1974; Bruselas, 1972.

(19) PYHRR, creador del método, destaca su experiencia diciendo: "Llegamos a la conclusión de que necesitábamos un tipo de proceso para elaborar presupuestos, que no obligara a identificar y a analizar lo que queríamos hacer en conjunto, a fijar objetivos y metas, a tomar decisiones de operación necesarias y a evaluar los cambios de responsabilidad y cargas de trabajo, pero no después de hacer el presupuesto, sino durante su elaboración, como parte integral del proceso. "Una vez definido este deseo, desarrollé la metodología de planeación y presupuesto que denominamos presupuesto base cero. (El concepto que trata de reevaluar cada año todos los programas y gastos, —de ahí el término base cero no es nuevo en realidad". PYHRR, P.A.: op. cit., pág. XI.

la construcción de una escuela. Pero aún así, al final se adoptará una postura que puede consistir en atender la mejora de la red sanitaria y el abandono de los otros dos proyectos. El sistema diseñado por PYHRR va un poco más lejos y trata de evitar que situaciones de este tipo se produzcan cuando los tres proyectos son necesarios y quizás cubran aspectos que hoy se consideran mínimos e indispensables. El PBC se plantea la resolución del problema descomponiendo en partes y tratando de que al menos las cuestiones elementales sean satisfechas.

En ocasiones nos hemos preguntado porque algunos servicios del Estado están tan magníficamente atendidos, e incluso con lujo, cuando otros se encuentran en una situación calamitosa. Situaciones de este tipo pueden producirse a pesar de emplear un sistema como el PPBS pero son imposibles en el caso de que se aplique el PBC. Creemos que este es el mérito fundamental que hay que destacar en el nuevo método y estamos seguros que es además el que le asegurará el éxito en su implantación.